Peter Dobell
Martin Ulrich

Parliament's Performance in the Budget Process: A Case Study

May 2002

Vol. 3, no. 5

Founded in 1972, the Institute for Research on Public Policy is an independent, national, nonprofit organization.

IRPP seeks to improve public policy in Canada by generating research, providing insight and sparking debate that will contribute to the public policy decision-making process and strengthen the quality of the public policy decisions made by Canadian governments, citizens, institutions and organizations.

IRPP's independence is assured by an endowment fund, to which federal and provincial governments and the private sector have contributed.

The opinions expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the views of IRPP or its Board of Directors.

Summary

Parliament, the central institution of democratic control, plays several roles in the annual budget process:

- representing citizen interests, for example advising the government through the pre-budget hearings of the Finance committee;
- empowering the government, such as through the budget debate and review of estimates by standing committees; and
- scrutinizing the government's performance, such as through the work of the Public Accounts Committee and the Auditor General.

The paper describes how Parliament carries out each of these three roles. It summarizes the findings from a review of all House of Commons committee reports tabled during 2001 and also the views of a sample of committee Members. The findings are organized around indicators of performance. The ratings — five being best and one worst — provide an overview of the strengths and weaknesses of Parliament's engagement in the budget process.

Parliamentary Budgetary Engagement: Comparative Overview

Role	Indicator	Ratings (1-5)
Representing citizen interests	engaging Canadians on policy priorities	3
	deliberating and synthesizing	2
	visibility of differences	4
	relevance of committee study to budget issues	2
	linking committee studies	3
Empowering government	aggregate budget authority	5
	program control framework	2
	transparency of supply procedures	1
Scrutinizing performance	aggregate budgetary performance	5
	management performance	4
	programming and policy	1

The findings point to three important areas needing attention:

a) a more understandable financial control framework for supply so Members know what they are voting for or against; and

b) improved scrutiny of the effectiveness of programs for those committee studies aimed at influencing budget decisions;

c) improved means to engage citizens on budget and program matters.

This study also suggests that parliamentary committees take a critical look at their tasks and objectives to assure themselves that they are getting the greatest value for Parliament and Canadians from the substantial time and resources invested. One way to begin would be for committees to periodically report on their own performance.

102-05249/

Introduction 6

Perspectives 6

Pre-Budget Consultation 8

Empowering Government 13

Scrutiny 17

Observations on the Indicators and Performance 20

Implications for Action 21

Notes 24

References 25

Introduction

Democracy and parliaments are vigorously promoted as essential for freedom, for reliable economic development and for enabling citizens to play a role in governing themselves. Yet, headlines and editorials increasingly assert that the Parliament of Canada is becoming weaker, even irrelevant. Is Parliament in fact playing a lesser role? How well is it fulfilling its various roles and how important is this for democracy? What information would help to answer these questions?

This paper addresses these questions by looking at the recent performance of the House of Commons as related to the annual budgetary process. It provides information on Parliament's engagement, outlines expectations about Parliament's role, and suggests indicators to help organize observations and evidence. It looks at Parliament and the executive as important institutions in democratic governance, not as alternatives or adversaries.

According to the OECD, budgets have become a government's most important instrument for setting policy, as well as a key instrument of democratic control.[1] By focusing on budgeting, we limit the scope of analysis, but still deal with a subject sufficiently important to explore the feasibility and value of using indicators of parliamentary performance.

Perspectives

Before looking at information on parliamentary performance and effectiveness, it is important to sort out some core ideas and terms — how to talk about budgets, Parliament and performance. The intention is not to develop new terms but rather to select and describe those most suitable to understanding performance.

Budgets and the budgetary process

A budget is the government's key device for converting its obligations, promises and policy into concrete and integrated plans — what actions are to be taken, what results are to be achieved, at what cost and who will pay how much of the cost. The budget connects a government's aspirations with its analysis of affordability. Its significance arises largely from the difficult choices it faces. In preparing its budget, a government tries to capture all the complementarities among its programs in achieving its overall objectives, but ultimately it must choose — among social and economic groups, among regions, and between today and tomorrow.

The process associated with preparing and implementing a budget includes the policy and management analyses needed to take decisions, as well as actions related to implementing them. These actions include adjustments to mandates, objectives, resources and practices that are put in place to ensure the realization of plans and the tracking of performance — the management side. The actions also include seeking public understanding and support, obtaining parliamentary approval, reporting on performance, and responding in accountability sessions — the governance side.

Decisions related to tabling a budget in Parliament and managing its implementation are the responsibilities of the executive; those related to governance — democratic control — also involve Parliament. To address the issue of democratic control, we need to understand the roles of Parliament and how these roles apply in the budgetary process.

The role of Parliament

Canada's form of governance is typically described as a representative democracy with a Westminster-style Parliament. In such a system, it has become conventional to think of Parliament as having three fundamental roles: empowering government (often called legislation), scrutiny and representation.

- *Empowering government*: Providing authority and resources to the government (the legislative function) is uniformly seen as a key role of Parliament. It includes authorizing the specific powers to be provided, placing constraints on their use, requiring certain reporting and information access, and providing for accountability. In management terms, this would be called establishing the control framework. This is how citizens, through their representatives, delegate powers to the government.
- *Scrutiny*: This involves checking how the government has used its powers and resources in the interests of citizens, assigning credit and blame, and seeking redress. This is how democratically selected representatives assure themselves and those they represent that the delegated powers have been used appropriately and effectively, or if they determine this is not the case, make known to citizens the weaknesses they have found.
- *Representation*: This is less an operational role and reflects a view of Parliament as a legitimate body for consulting on, deliberating and defining the public interest. It seeks to articulate consensus — national, committee, party and perhaps other — and to advise the government. This is how democratically elected representatives engage the public and each other in helping to define the public interest.

The budgetary process in Parliament

All three roles are at play in Parliament's engagement in the budget process, but are here reordered to follow the natural cycle of the budget process beginning with representation — advising.

- *Representation*: Pre-budget consultation has become an explicit parliamentary process in Canada only since the mid-90s. It is appropriate that parliamentarians focus more directly on this process as the importance of budgets has grown. While the most visible parliamentary activity is the consultations of the House of Commons Finance Committee, other committees study public policy issues and make recommendations related to the budget. So, too, do Members of Parliament, individually and in caucus.
- *Empowering*: The procedures for debating the budget, and in effect approving it, have a much longer history. A key component, the actual provision of the resources for specific purposes —"supply" — has a history that can be traced all the way back to the Magna Carta. The Standing Orders of the House of Commons spell out detailed steps for debate on the aggregate budget and the approval of supply. There also are conventions about how the government provides the information and the form its proposals take.
- *Scrutinizing*: Some observers see virtually all parliamentary activity as scrutiny. Clearly Question Period and debates on Opposition Days are important means of scrutiny, but they very rarely focus on budgetary matters. Effective scrutiny of program performance requires in-depth study — something that has been delegated to standing committees. In the cases of financial and management scrutiny, committees are supported by the Office of the Auditor General.

As is evident from the foregoing, much of Parliament's engagement on the budgetary process takes place in committees. Accordingly, the work of committees will be an important source of information for the analysis of all three roles.

Pre-Budget Consultation

The pre-budget process offers an opportunity for Parliament to exercise its consultative and advisory role. This is where Parliament helps define the public interest and the public policy agenda. As the most representative and democratically legitimate institution in our governance system, Parliament is in a position to play an important role in interpreting the evolving state of society and the effectiveness of current government policy, and to deliberate on these matters. As a result, it has

an informed perspective on the contemporary agenda for action and on the important issues to be addressed. Doing this in open consultation with citizens adds further to the quality and legitimacy of its views of the public interest.

It is important to note that such consultation and deliberation by Parliament does not reduce the role of executive government. The budget in our system must be the government's budget — for which the executive is fully accountable. It is the executive that decides what advice to take; the executive can articulate why it rejects certain proposals, just as opposition parties and others can explain why they disagree with the government. When Parliament is visibly and actively engaged in the process of deliberating these matters, it is playing its representation role — whether or not its advice is taken.

The extensive consultations conducted by the Finance Committee are the most visible aspect of Parliament's involvement in the pre-budget process. However, the work done by Members in other committees and at other times to consult with citizens, to articulate the public interest, and to recommend program and expenditure changes is also important. The pre-budget period brings together the different pieces of committee advice into a package that also takes into consideration broad economic and affordability issues.

Until 1993, the preparation of the budget by a minister of finance was shrouded in secrecy, perhaps because budgets until then focused more on changes to taxation. Since then the budget has played a growing role in limiting and ordering spending. The Minister of Finance has opened up the government's pre-budget consultation process, has made evident the sources for the essential economic forecasting information, and has engaged the House of Commons Standing Committee on Finance in undertaking consultations with Canadians on budgetary issues. At the same time, successive Presidents of the Treasury Board have led initiatives to improve information from government departments on results planned, how these results are linked to planned expenditures and on actual performance.

Finance Committee pre-budget consultations

There can be little doubt that the budget hearings of the Finance Committee have been a positive development. During the 2001 pre-budget exercise almost 250 groups and individuals were consulted. Although there was a strong alignment between the recommendations of the Finance Committee and the subsequent budget, the alignment of actions and recommendations should not be overemphasized. The broad lines of the government's intentions were reasonably apparent in advance and there is no automatic connection between what a committee hears and what it recommends.

More importantly, the work of the committee appears to contribute to a better public understanding both of the government's agenda and the public's interests. In comparison with earlier experience, there now appears to be greater public understanding of budgets. While this greater acceptance is the result of several factors, the efforts of Parliament are almost certainly a positive contribution.

The pre-budget consultation work of the Finance Committee focuses on the level of aggregate spending, tax policy and deficits/surpluses, not on the detailed allocations to a department and the specific results it seeks to achieve. While considerable information on specific programs surfaces during the Finance Committee's consultations, the primary source is ordinarily the studies of the relevant standing committee.

Committee studies

During 2001, 19 committee reports had budgetary implications — that is, they made recommendations proposing altered resources or results.[2] Six of the 19 contained recommendations that, while proposing additional government initiatives, likely could be handled within current resource allocations, as they dealt more with results and how resources are used than with changes in resources. The Finance Committee report and 12 other reports recommended additional spending or initiatives implying additional spending.

It should be noted that most of these 19 reports were not tabled in the pre-budget period, and appear not to have been written with the budget directly in mind. Several, for example, also focus on scrutiny. Yet they do include recommendations, which if accepted, would change either the planned results or the resources proposed in the budget and estimates. For this reason, the content of the reports and the information used by the committees is described in this section.

The essence of budgetary decisions is to find the best package of results meeting contemporary public interests, consistent with what is affordable. Thus, information linking costs and results and information on how results of programs align with current and evolving societal conditions is particularly relevant. The committee reports were examined from this perspective.

Twelve of the 19 studies began by looking at societal conditions, or recent changes in these conditions. Some went from this analysis directly to recommendations; others looked to varying degrees at current government programs and policy. Regardless, they almost always identified the need for additional action — i.e., enhanced or new programs. The remaining seven studies began from the perspective of existing programs and looked at their adequacy and effectiveness in terms of government commitments or current societal conditions. Of those seven, three went on to propose significant expansion of the programs studied.

The differing perspectives adopted in studies seem to influence the propensity to recommend program or spending expansion. Where societal conditions were the dominant focus, expansions were frequently recommended. Studies that focused on programs and their effectiveness tended to recommend program improvement as often as expansion. While this may not represent a pattern, the Finance Committee did recommend that committees filter their recommendations through the 1994/95 Program Review's "six questions" — public interest, role of government, federalism, partnerships, efficiency and affordability.

Few of the studies examined both results and resources or commented on the effectiveness of the government's programs. A potential source for such information is the departmental planning and performance reports, but there was little reference in the 19 committee reports to the use of this resource. Based on discussions with committee members it is clear that, while they are aware of them, they rarely see the departmental planning and performance reports as a convenient source of information for committee studies. This could be due to the nature of their studies, weaknesses in the departmental reports or inadequacy of staff resources.

Another potential source for information is the reports of the Auditor General. Although the Auditor General focuses on financial management and administration, rather than program need and effectiveness, these reports are used by committees in their own studies. For example, the testimony of the Office of the Auditor General plays a prominent role in the 3rd Report of the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs. Also, the Office of the Auditor General is listed as a witness in three additional study reports.

Engagement of citizens is a further important factor. Seventeen of the 19 committee reports list the individuals and organizations consulted during their respective hearings. In total, 600 organizations and 37 individuals were consulted. While there is some overlap in the organizations consulted, committee work evidently involves contact with many Canadians. It is not clear how representative of Canadians' interests are the organizations consulted — some Members observed that there is a tendency to hear the same messages from the same interest groups who seek to be heard, which raises questions about the balance of representation.

Finally, there is the question of the quality of the deliberation and consensus building within committees. Although most participants and observers are critical of the quality of committee deliberation, there is no agreed-upon method to describe this. What can be measured in committees is the growing number of minority reports and the increased use of roundtables of witnesses. The use of roundtables — beyond extending the coverage of witnesses — serves to provide a diversity of views and to encourage debate within committees. At the same

time, minority reports and a lessened tendency to articulate differences of opinion within committee reports appears to indicate a decline in deliberation and consensus building.

It is important to emphasize that the foregoing observations are not criticisms of either the quality or the value of the study reports; the observations simply outline the kinds of information that the reports contain as related to the kinds of information that are implicit in budget deliberations. However, when committees do seek to have influence on budgetary decisions through a committee study, these are matters that need to be considered.

Analysis and indicators

Clearly many things work well and many do not. The following information and observations focus on the degree to which Parliament: a) engages citizens in defining their interests; b) deliberates and synthesizes their views; c) renders visible the differing views; d) reports findings relevant to analysis of budget issues; and e) aligns its committee work to provide a balanced and representative perspective.

Engaging Canadians on public priorities: Members devote considerable effort to consulting and listening to constituents. A strength of committee studies is their openness to hearing citizens and their organizations. Yet it would appear that this openness still falls short of Canadians' expectations, as perhaps it always will. Nevertheless, a number of Members consider that the package of tools available to them, particularly in light of the potential offered by modern technology, is inadequate.

Deliberating and synthesizing: A key feature of representation is deliberation — speaking, listening and responding — to articulate priorities and seek consensus, and where this is not possible to clarify the issues. In a country as large and diverse as Canada, having a legitimate and representative body finding and articulating common interests in an open way is particularly important. Debate on the floor of the House of Commons rarely plays such a role, whereas committees can and at times do play such a role, though rarely in a visible way. Media coverage of committee hearings has declined and only recently have steps been taken to provide television facilities in a second committee room. Moreover, a number of Members noted that committees now seem to devote less attention than they did earlier to seeking consensus. Party caucuses work to reach common ground, but they are necessarily less representative and the deliberation does not take place in public.

Visibility of differences and options: In democracies public differences of opinion are expected and are seen as important to public debate. The complement of finding consensus is making visible the genuine differences. Differences

among parties are visible on the floor of the House and increasingly in committees, principally through the growing number of minority reports. A weakness of minority reports by parties is that they can be seen as an instrument of party marketing, rather than representing genuine differences among the interests of Canadians. Articulating points of difference in a consensus committee report — a practice used more frequently in the past — would highlight when committees were in agreement and also illuminate the differences.

Relevance of committee study to budgetary issues: The central issue is the degree to which committees study the links between programs and societal conditions while also addressing and analyzing the links between results and resources. Although committees pay considerable attention to changing societal conditions, they have not vigorously reviewed programs or their effectiveness. In addition, committees rarely use departmental performance information that might well help make these connections. Nor do they recommend specific improvements to this potentially important source of information.

Linking committee studies: Budgeting is inherently horizontal, as are the interests of citizens. Committee studies tend to focus on issues from the perspective of a specific department or agency — that is, from a vertical perspective. This indicator assesses practices to provide more integrated and balanced budgetary advice. The timing and nature of recommendations in committee studies indicate that six committees targeted their reports for the pre-budget period. Most of these reports dealt with matters related to September 11 and there was a consistency to their recommendations. It would appear that these events led to enhanced consultation among the chairs of committees working on related policy areas for a period of time. This experience suggests that better procedural connections among the committees developing budgetary input might help align their recommendations and provide for a more representative package of advice from Parliament. It also suggests that the co-ordination practiced for a period of time after September 11 might be a useful model.

Empowering Government

The empowering and scrutiny roles of Parliament are, in a sense, mirror images of each other. Parliament provides the authority and resources to the government to achieve certain things in a certain way, and through scrutiny finds out how well government has done.

In management language, the act of empowering is analogous to establishing a "control framework" — the things we do to assure ourselves that those

we entrust with power and resources use them as we intend. These things can include documenting the specific results to be achieved, the performance information that we require and placing constraints on the application of resources to specific activities. Establishing the "parliamentary financial control framework" is complex since, in addition to the budget and supply process, it includes expenditure authorities in ordinary legislation (currently over 60 percent of annual expenditures are so authorized). Administrative legislation, such as the *Financial Administration Act*, provide for specific controls, measurement obligations and reporting requirements. To maintain the focus on the budgetary process, we will exclude these broader matters from further discussion here.

What remains is parliamentary action related to approving the aggregate budget proposals, reviewing the estimates and supply. The House has explicit procedures for considering the aggregate budget including among other things speeches by party leaders. The tabling of the budget also attracts considerable media attention. It is easy for interested citizens to be informed of the content, the societal context and the different options. In addition, changes in taxation affect large numbers of citizens and also attract considerable attention. Provisions for reporting on aggregate financial performance also provide for a high level of visibility.

Empowering the government at the level of departments and programs is much less visible. The government, through the published estimates, provides an extensive package of information. The principal parts, for all departments and programs, are:

- a summary report of expenditure forecasts and requested resources for all departments and programs for the next year;
- 80+ departmental reports on their plans (over three years), which include expenditures, results, and their approach to achieving results and measuring performance; and
- an annual report on Crown corporations and other corporate interests, as well as planning and performance reports from individual Crown corporations.

In addition, the government proposes up to three sets of supplementary estimates each year to further spell out its expenditure plans and this package of documentation sets out the government's plans for responding to the public interest, consistent with the aggregate budget. Parliament, for its part, is expected to understand the plans, to concur or propose changes, and to assure itself regarding the provisions for controlling the application of the funds.

A constraint in Westminster systems is that expenditure proposals in budgets are often treated as matters of confidence, and therefore a defeat in Parliament

on a budget provision is seen as a defeat of the government. Accordingly, the degree to which estimated expenditures are changed in the parliamentary consideration process, at least in majority parliaments, would not be a good indication of effectiveness. However, other aspects of parliamentary control, such as the information needed to demonstrate performance, have not been treated in the same manner. In some cases, the government has asked for Parliament's views on such matters.

Another feature that should be noted is the complexity of the material. In the federal government there are more than 80 different departments and agencies, each with distinct programs. There are over 200 individual votes. In addition, there are different supply periods and supplementary estimates, and several thousand pages of documentation. At best such detail could only be dealt with in committees where estimates documentation is automatically referred. In large measure, therefore, Parliament's effectiveness can be seen in how committees deal with this material. This parliamentary process is called "the business of supply."

Committee involvement in the business of supply

Parliamentary supply procedures force adherence to a strict timetable. Where committees do not report by the deadline — May 31 — they are deemed to have done so. There is an expectation that ministers should attend committee hearings when so invited, and many do. However, Members and other observers note that the discussions at committee hearings, particularly when ministers appear, frequently digress from the department's program towards topical policy or operational issues. These hearings rarely enhance a committee's understanding of planned results, costs and how such results are related to the government's policy agenda.

During the 2001 calendar year, 10 reports of committees were tabled as part of the estimates and supply process. Only one dealt only with a performance report (discussed later). Of the nine other reports directly linked to the estimates, all but one were pro forma reports containing no recommendations. The one substantial report summarized relevant material drawn from earlier committee studies and rearticulated earlier recommendations for changes to departmental plans, but not the current year estimates.

Committee activity as a whole, accordingly, adds very little to either the understanding of the government's plans or to specifying how Parliament might best be informed on the resources it supplies. Actual voting on supply in the chamber provides little, if anything, more.

These findings are not at all surprising. As documented elsewhere, including in the Catterall-Williams report (*The Business of Supply: Completing the Circle*

of Control, 51st Report, 35th Parliament, Standing Committee on Procedure and House Affairs), this is an area where parliamentary performance is very weak. The usual explanations for this situation are that the supply procedures do not provide members any opportunity to influence anything and that the information and the process are too complex to understand.

A recent initiative to have two estimates selected by the Leader of the Opposition debated for up to five hours on the floor of the House could add visibility and might attract additional committee attention. But relative to the proposed reasons for inattention, the change would not seem adequate. However, implementing certain of the Catterall-Williams proposals might well have an influence. For example, the creation of a House of Commons committee or another body to monitor the supply process and to work with the government on rendering the parliamentary financial control framework more accessible could lead to more substantial changes over time. A further suggestion is to encourage committees to invite the Auditor General to brief them on the departmental estimates under review.

Analysis and indicators

Except for macro-fiscal matters, the empowering role of Parliament as related to the budgetary process seems particularly weak.

Macro-fiscal control practices: Although there are some issues, such as the appropriateness of using very conservative fiscal forecasts, Parliament and political parties pay attention to the aggregate budget and the public seems significantly engaged.

Program control framework: The business of supply defines the specific bundles of activity for which Parliament provides resources, as well as the specific purposes and ways departments can use these resources. Through their consideration of supply, committees can spell out the kinds of information they would like to see in order to judge the effectiveness and needs for such spending. Committees can further influence the framework of control by the nature of their scrutiny of the estimates. Together, these mechanisms are Parliament's control framework. While many weaknesses were outlined above, it also is important to note the potential strengths. The government provides considerable information. There are over 200 individual votes to provide authority for approximately one-third of the government's annual expenditure, and there are provisions for Parliament to play a more active role if it so chooses. But from the perspective of democratic control, the dominant factor is that Members do not engage in understanding plans proposed by government and exercising their influence in this way.

Transparency of estimates/supply procedures: Members consistently note the complexity of both the process and the documentation. It is to them virtually impenetrable. Control procedures which are not understood and which are too complex do not contribute to democratic control.

Scrutiny

Question Period is often perceived as the core of parliamentary scrutiny. While it is important, it rarely focuses on budgetary decisions and implementation, but rather on operational administrative issues, ministerial activity and commentary on issues raised by the media.

The second most visible area of scrutiny is the work of the Auditor General and the Public Accounts Committee. The Auditor General investigates compliance with the parliamentary financial control framework, comments on the quality of government performance reporting and identifies areas of inadequate attention to value for money. The Auditor General is an officer of Parliament, independent of government, and has the resources to undertake in-depth studies. The subsequent review of the Auditor General's reports by the Public Accounts Committee further adds to the visibility and impact of these reports.

The work of the Auditor General and the Public Accounts Committee is central to parliamentary scrutiny related to the budget. This process, however, does not extend to two key questions essential to budget scrutiny: the effectiveness of programs in terms of government objectives, and the need and priority of programs in relation to evolving societal conditions.

Questions of effectiveness and priority require in-depth study by a committee to develop a good understanding of:

a) the expenditures, intended and actual results, and the programming approach adopted by the departments and agencies involved;
b) related (complementary or conflicting) programs in other departments; and
c) the societal conditions that give rise to the need for such programs and how those conditions are evolving.

Views of constituents as taxpayers, users and beneficiaries of programs are a good source for information on performance, as is the media. A further source of information is government itself, through reporting, electronic access and direct contact. The most significant change in recent years has been the increased access to information provided by departmental websites and by the departmental performance reports. In addition, the government provides a report including

updated information on changing societal conditions at the time it tables its departmental performance reports. In 2001, for the first time, this report provides comparisons of Canada's performance with those of other countries.[3] It also identifies some of the programs that have an influence on each area of performance documented.

Standing Committees

Committee scrutiny of budgetary performance can take place through:

a) review of the annual Public Accounts of Canada and Auditor General's reports (typically by the Public Accounts Committee);
b) review of departmental estimates and plans, as well as supplementary estimates;
c) review of departmental performance reports; and
d) in-depth study of policy and programs.

As noted earlier, the Public Accounts Committee is active and generally seen as effective in its scrutiny role. The work of both the Committee and the Auditor General of Canada, while attracting some criticism from time to time, seem to be very useful and so regarded.

Committee review of estimates as part of the business of supply, as noted earlier, is not effective and does not at present contribute in any reasonable way to scrutiny.

The introduction of departmental performance reporting each fall provides an opportunity for committees to scrutinize the effectiveness of departmental programs. This was one of the reasons for introducing these reports in the late 90s. Only one departmental performance report — that of the Office of the Auditor General — was so reviewed and assessed in 2001. This was done by the Public Accounts Committee. Based on this review, that committee specified the kind of information on performance that it felt would help both the Auditor General and Parliament to better judge the Office's effectiveness. In the past, a few committees have undertaken similar if less in-depth analyses. But on the whole such scrutiny occurs only rarely.

The final approach for committee scrutiny is an in-depth study. Of the 19 in-depth studies noted earlier, about half addressed program performance issues. For example, the study of marine infrastructure (Small Craft Harbours) by the Standing Committee of Fisheries and Oceans reviewed the implementation of existing government commitments. The Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs reviewed the readiness of Canadian Forces in the new security environment. It looked at both the effectiveness under earlier conditions and the impact of the societal changes related to the World Trade Center incident.

Committees can and do contribute to scrutiny through their studies; at issue is the degree and effectiveness of undertaking scrutiny this way. Coverage is easier to assess. Of the 14 committees that have a mandate to review specific departments and programs, only five tabled reports in 2001 that reviewed current program performance in a substantial way. And of these five committees, only for three could the work on scrutiny be described as a substantial focus of committee effort.

The quality of the studies — for the purposes of scrutiny — is more difficult to describe. Most studies are based on the hearing of both government and external witnesses, most describe departmental activities and most lead to recommendations to change or augment activities already carried out. However, few studies comment on the effectiveness of existing programs, although they do suggest additions. When additional activities are advocated they do not identify the less valued activities that in their opinion ought to be replaced or reduced if additional resources are not available. In this sense, committee studies are weak in challenging the effectiveness of current programs. Moreover, there is little documentation in reports to indicate that departmental explanations of effectiveness — their performance reports — have been considered, nor have committees identified the kind of information that they would need to make judgements on priority and effectiveness.

Analysis and indicators

Although scrutiny attracts considerable parliamentary attention and activity, it clearly has some important gaps.

Macro-fiscal performance: This is an area where, likely because of its importance and the media attention it attracts, parliamentary attention is quite vigorous and where differing party positions are most clear.

Managerial/financial performance: This area also receives substantial attention, likely because of the availability of reports from a well-resourced and respected scrutiny agent (the Office of the Auditor General) and because it is a source of embarrassing stories of possible mismanagement. This is an area where partisan differences are least apparent.

Programming performance: This is where the complex questions of both the effectiveness of current programming and its relevance to evolving societal conditions are addressed. Such matters can only be dealt with effectively through studies by committees. While a few committees devote considerable effort to scrutinizing effectiveness and program priority, the result for Parliament as a whole can only be described as weak. There clearly is quite limited attention within committees to developing an understanding of how programs are expected to achieve results and their performance in doing so.

Observations on the Indicators and Performance

While set within a context, the indicators used in this report have emerged from discussions with Members of Parliament and knowledgeable observers. In other words, the way people think and talk about performance played the dominant role in the selection of the indicators. This is not the only way to proceed. There is a considerable literature on indicators of democratic and governance performance. Employing the concept of "an ecology of governance," the Parliamentary Centre has developed an analysis that explores relations among institutions and that identifies three broad indicators of parliamentary performance: accountability, transparency and participation.[4]

Only one of the 11 indicators used in this study does not fit easily within that structure — linking committee studies. While dropping this indicator would not change the overall findings appreciably, horizontal connections between committees are important. The well-being of citizens is not segmented as departments and ministries are organized. Committees, accordingly, need to adopt a broad perspective to carry out scrutiny with citizens in mind. Many Members have identified the absence of horizontal connections as an impediment to their work. For example, this view is a central theme of *Common Vision* (4th report, 37th Parliament of the Standing Committee on Human Resources and Persons with Disabilities).

The 11 indicators of this report focus much more on accountability and transparency than they do on participation. Perhaps this is due to the focus of this paper on the budget process. Other aspects of governance, such as the system for selecting Members — the electoral system — would focus more directly on participation. Nonetheless, it does illustrate that the selection of indicators is far from an exact science. While broadly accepted indicators and reliable information are important, experience shows that it is also useful to publicly expose early analyses and judgments, to expand the discussion to include others, and to make improvements as indicated by experience. That is the spirit in which these indicators and evidence are proposed.

The following table seeks to provide an overall impression of performance. To do so, numbers are assigned to reflect the foregoing analysis. The numbers, it must be emphasized, have no meaning beyond providing a simple-to-read comparison among the indicators; there are no passing or failing grades. Two further aspects should be noted. First, the numbers from 1 to 5 (5 being the best performance) were assigned in reference only to each other. The numbers, accordingly, average out to approximately 3.0. Second, not all the indicators are likely to be of equal importance. Thus, adding the numbers makes no sense.

Yet, there do seem to be patterns. The empowering role, although well-

Parliamentary Budgetary Engagement: Comparative Overview

Role	Indicator	Ratings (1-5)
Representing citizen interests	engaging Canadians on policy priorities	3
	deliberating and synthesizing	2
	visibility of differences	4
	relevance of committee study to budget issues	2
	linking committee studies	3
Empowering government	aggregate budget authority	5
	program control framework	2
	transparency of supply procedures	1
Scrutinizing performance	aggregate budgetary performance	5
	management performance	4
	programming and policy	1

documented in the Standing Orders, seems the least effective in practice. Scrutiny appears to be the strongest role except in the important areas of priority and effectiveness. Representation shows neither particular strengths nor weaknesses, but a number of Members felt that Parliament's engagement of citizens — both by individual Members and by committees — is extremely important and needs to be strengthened.

Implications for Action

The indicators and evidence cited do suggest that democratic control, in particular as effected through the roles played by Parliament, is not something to be taken for granted. While it is likely that all areas can be improved, the analysis and observations of Members highlight three areas as most in need of attention: the parliamentary financial control framework for programs and supply, committee studies to serve more effectively Parliament's scrutiny and representation roles, and more effective engagement of citizens.

Updating the financial control framework

The key issue regarding the financial control framework is that Members are not engaged in the process of empowering the government through the supply process. This is due, in large part, to the virtual impossibility of understanding the supply process and the substance of the authority provided in this

process. If Parliament is to play a role, Members must have a more understandable financial control framework for supply so they know what they are voting for or against. The government has expressed interest in working with Parliament on the framework. But, this is more than a technical matter — it must also engage Members.

Strengthening committee studies

Committees undertake studies for reasons other than to advise on budgetary matters or to scrutinize program effectiveness and need. Yet in both these areas, committee studies are not only important, they seem to be the only reasonable way Parliament can fulfill these roles effectively. Accordingly, the management, mandating and resourcing, and monitoring of committee performance in conducting studies are matters that need to be examined. Some Members on committees indicate that they are seeking quite actively to improve studies with these objectives in mind.

While good committees are essential to an effective Parliament, their functioning as an institution of Parliament receives little analysis. The learning by Members that occurs is more through osmosis than a deliberate attempt to improve performance. In the UK, for example, each Select Committee prepares a report on its performance. The Liaison Committee then synthesizes the findings and prepares a report recommending certain general improvements. While not all the recommendations are likely to be accepted, it has provided an opportunity for each committee to think about its performance and how to improve it. A number of Members with whom this idea was discussed felt that this is something our committees should investigate.

This suggests a more structured approach to committee management. Issues to consider include the approach to developing a committee's agenda, the balance of resources between committee and staff, the allocation of staff as between chairs and individual Members, the balance between hearing time and deliberation time, the efficiency of different approaches to hearings and the value of committee travel. Although these points extend beyond the scope of this study, in the course of its preparation all these matters were discussed with Members as possible ways to strengthen committee performance.

Engaging citizens

The findings do not point as clearly to the need for this third action, yet the importance of engagement between Members and citizens was raised frequently and with some intensity. The credibility of committee studies frequently depends on how well and how visibly studies reflect citizens' views. Moreover,

in view of the potential provided by new information and communication technologies, citizens' expectations regarding consultation with their Members are growing here and abroad.

Members have a unique role to play in connecting government to citizens, a role some feel is being eroded and others feel needs to be strengthened. From the perspective of democratic governance, anything that strengthens the connection is likely not only to improve deliberation of the public interest, but also strengthen the role of Parliament in empowering the government and holding it accountable.

Developing and using indicators of performance

The foregoing suggestions for change are, in a sense, incidental to a more fundamental matter, namely developing a better means of understanding and strengthening parliamentary effectiveness. In a world where change is seen as neither inevitable nor impossible, conscious step-by-step improvement based on examination of actual performance is a good way to proceed. This paper proposes some indicators of performance, provides some evidence and judgments of participants and observers on actual performance, and offers the findings as a package for thought and debate. While there is much in Parliament that does not work well, there is much that does, and what does not often seems improvable. The paper suggests a more structured approach to learning about the effectiveness of this most important of all Canadian institutions.

Notes and References

1 International Symposium for Chairpersons of Parliamentary Budget Committees of OECD Member Countries (2001).

2 To get a sense of proportion, of the 140 reports tabled by House Standing Committees in 2001, 48 were largely procedural, 53 were reports on draft legislation, 39 were related to the budget and financial control process and one was an interim report without recommendations. Of these 39 budget related reports, 10 were related to supply and the estimates (discussed in the text), 10 others focused on management and stewardship matters (all from the Public Accounts Committee), and the remaining 19, as noted, were on matters that would, if their recommendations were accepted, affect the allocation of resources and results in the government's budget.

3 *Canada's Performance, 2001*, President of the Treasury Board (2002).

4 Robert Miller (2001).

Chairpersons of Parliamentary Budget Committees of OECD Member Countries. *Holding the Executive Accountable: Changing Role of Parliament in the Budget Process*. Paris: OECD, 2001.

Miller, Robert. "Parliaments that Work: A Conceptual Framework." Ottawa: Parliamentary (October 2001).

President of the Treasury Board. *Canada's Performance, 2001*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2002.

IRPP Research Staff
Hugh Segal (president)
Geneviève Bouchard
Sarah Fortin
Daniel Schwanen
France St-Hilaire

Vice-President, Operations
Suzanne Ostiguy McIntyre

Design
Schumacher Design

Production
Chantal Létourneau

IRPP
1470 Peel Street, Suite 200
Montreal, Québec H3A 1T1
Telephone: 514-985-2461
Fax: 514-985-2559
E-mail: irpp@irpp.org
Website: www.irpp.org

IRPP

Peter Dobell
Martin Ulrich

L'efficacité parlementaire dans le processus budgétaire : une étude de cas

Mai 2002

vol. 3, n° 5

30 ANS YEARS

Fondé en 1972, l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) est un organisme canadien, indépendant et sans but lucratif.

L'IRPP cherche à améliorer les politiques publiques canadiennes en encourageant la recherche, en mettant de l'avant de nouvelles perspectives et en suscitant des débats qui contribueront au processus décisionnel en matière de politiques publiques et qui rehausseront la qualité des décisions que prennent les gouvernements, les citoyens, les institutions et les organismes canadiens.

L'indépendance de l'IRPP est assurée par un fonds de dotation, auquel ont souscrit le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur. Elles ne représentent pas nécessairement celles de l'IRPP ou celles de son conseil d'administration.

Résumé

Le parlement, qui est le principal outil de contrôle démocratique, joue plusieurs rôles dans le processus budgétaire annuel :

- il représente les intérêts du citoyen, par exemple en conseillant le gouvernement à partir des audiences prébudgétaires conduites par le Comité des finances;
- il octroie au gouvernement des moyens d'actions, notamment grâce au débat sur le budget et à l'examen des crédits budgétaires par ses comités permanents; et
- il examine les résultats obtenus par le gouvernement, notamment grâce aux travaux du Comité des comptes publics et du Bureau du vérificateur général.

Ce texte décrit la façon dont le parlement s'acquitte de chacune de ces trois fonctions. Il résume les constats tirés de l'examen de tous les rapports des comités de la Chambre des communes déposés en 2001 ainsi que les opinions exprimées par certains membres de ces comités. Les constats sont agencés selon un certain nombre d'indicateurs de rendement. Les coefficients — 5 étant le meilleur résultat et 1 le moins bon — donnent une idée générale des points forts et des points faibles de l'intervention du parlement dans le processus budgétaire.

Intervention du parlement dans le processus budgétaire : survol comparatif

Rôle	Indicateur de rendement	Coefficient (1-5)
Représenter les intérêts des citoyens	Faire participer les Canadiens à la définition des priorités en matière de politique	3
	Délibération et synthèse	2
	Visibilité des différences	4
	Pertinence des études des comités relativement aux enjeux budgétaires	2
	Corrélation entre les études des comtés	3
Octroyer des moyens d'action au gouvernement	Pouvoir budgétaire d'ensemble	5
	Cadre de contrôle des programmes	2
	Transparence des modes d'examen des crédits	1
Examiner les résultats	Efficacité d'ensemble du budget	5
	Efficacité de la gestion	4
	Établissement des programmes et politiques	1

À la lumière de cet examen, on peut conclure que trois secteurs importants devront faire l'objet d'une attention particulière :

a) Améliorer l'efficacité de l'évaluation de programme effectuée par les comités d'étude qui visent à influencer les décisions budgétaires;

b) Rendre plus compréhensible le cadre de contrôle financier pour l'étude des crédits afin que les députés sachent sur quoi ils sont appelés à voter; et

c) Améliorer la participation des citoyens en ce qui concerne les budgets et les programmes.

Cette étude avance également que les comités parlementaires devraient procéder à un examen critique de leurs fonctions et de leurs objectifs de manière à avoir l'assurance que le temps et les ressources considérables ainsi investis sont aussi productifs que possible pour le parlement et pour les Canadiens. Un bon point de départ consisterait à produire des rapports périodiques sur leurs propres résultats.

Table des matières

Introduction	6
Perspectives	6
Consultation prébudgétaire	9
Octroi de moyens d'action au gouvernement	15
Contrôle	19
Observations au sujet des indicateurs et de l'efficacité	22
Quoi faire ?	24
Notes	27
Références	28

Introduction

La démocratie et les parlements sont deux institutions incontournables en matière de liberté, de développement économique et de participation des citoyens. Or, les manchettes et les éditoriaux font de plus en plus souvent valoir que le Parlement du Canada s'affaiblit, voire qu'il devient inutile. Le parlement joue-t-il vraiment un rôle moins significatif que par le passé ? Comment s'acquitte-t-il de ses diverses attributions et en quoi cela est-il important pour la démocratie ? Quels sont les éléments d'information qui permettraient de répondre à ces questions ?

Ce texte aborde toutes ces questions via l'analyse de l'efficacité de la Chambre des communes relativement au processus budgétaire. Il explique l'intervention du parlement, expose les attentes quant à son rôle et propose des indicateurs pour faciliter l'agencement des observations. Il pose le parlement et l'exécutif comme deux institutions importantes et complémentaires de la gouvernance démocratique, et non comme des adversaires ou des alternatives.

Selon l'OCDE[1], en plus d'être des instruments clé du contrôle démocratique, les budgets sont devenus les principaux outils dont dispose l'État pour établir ses politiques. En nous concentrant sur le processus budgétaire, nous limitons certes notre champ d'analyse, mais cela suffit malgré tout pour évaluer la faisabilité et l'utilité des indicateurs de rendement de l'activité parlementaire.

Perspectives

Avant d'examiner l'information concernant le rendement et l'efficacité du parlement, il nous faut préciser certains termes et concepts de base utilisés pour parler des budgets, du parlement et de l'efficacité. Il ne s'agit nullement ici d'en ajouter de nouveaux, mais bien de choisir et de décrire ceux qui conviennent le mieux pour comprendre la notion de rendement.

Le budget et le processus budgétaire

Le budget est le principal outil qui permet à un gouvernement de faire suite concrètement à ses obligations, promesses et politiques : quelles sont les actions à entreprendre, quels sont les résultats à obtenir, combien cela va-t-il coûter, qui paiera et combien ? Le budget fait l'adéquation entre les aspirations d'un gouvernement et l'analyse qu'il fait des moyens dont il dispose — sa capacité financière — pour les réaliser. Son importance découle principalement des choix difficiles que le gouvernement doit faire. Lorsqu'il prépare un budget, le

gouvernement s'efforce d'intégrer tous les éléments de complémentarité de ses différents programmes de manière à atteindre ses objectifs d'ensemble, mais au bout du compte il ne peut éviter de choisir entre différents groupes socio-économiques, entre différentes régions, entre le court et le plus long terme.

La préparation et à la mise en œuvre d'un budget demande des analyses, politiques et administratives, nécessaires à la prise de décisions, mais aussi des plans d'actions. Ceux-ci concernent autant le volet administratif, par exemple les ajustements à apporter aux mandats, objectifs, ressources et modes d'intervention mis en place pour assurer la bonne exécution des plans, le contrôle des résultats et que le volet gouvernance, par exemple les activités destinées à informer le public et à gagner son appui, à obtenir l'aval du parlement, à faire rapport des résultats obtenus et à rendre des comptes aux instances publiques.

Les décisions relatives au dépôt du budget et à la gestion de sa mise en œuvre relèvent de l'exécutif; les décisions concernant la gouvernance — le contrôle démocratique — font également intervenir le parlement. Avant d'aborder la question du contrôle démocratique, il importe toutefois d'exposer d'abord les différents rôles du parlement et la façon dont ces rôles interviennent dans le processus budgétaire.

Le rôle du parlement

On parle habituellement du Canada comme d'une démocratie représentative, dotée d'un parlement de style britannique. Dans un système de ce type, il est communément admis que le parlement joue trois rôles fondamentaux : octroyer des moyens d'action (souvent appelés les lois), examiner ce que fait le gouvernement, et représenter les citoyens.

- *Octroi de moyens d'action* : On considère généralement qu'un rôle primordial du parlement est sa fonction législative, celle par laquelle il donne au gouvernement des pouvoirs et des ressources. Ainsi, le parlement précise les pouvoirs qui lui sont accordés et en balise l'usage, il prescrit les rapports qu'il doit soumettre et le genre d'information qu'il doit divulguer, et il détermine les modalités de reddition de compte. Pour utiliser le vocabulaire de la gestion, on pourrait dire que le parlement établit un *cadre de contrôle*. C'est de cette façon que les citoyens, par l'entremise de leurs représentants, délèguent des pouvoirs au gouvernement.
- *Examen* : Ce rôle implique de vérifier que le gouvernement a effectivement utilisé ses pouvoirs et ses ressources dans le meilleur intérêt des citoyens, de reconnaître le mérite ou de jeter le blâme, et de demander des correctifs. C'est ainsi que les élus s'assurent que les pouvoirs délégués

ont été utilisés adéquatement et efficacement ou encore, s'ils jugent que ce n'est pas le cas, qu'ils font connaître à la population les carences qu'ils ont constatées.

- *Représentation* : Ce troisième rôle est moins opérationnel; il reflète l'idée que le parlement est un organe légitime pour définir l'intérêt public, en délibérer et offrir son avis consultatif à ce sujet. Le parlement tente d'établir des consensus — au plan national, dans ses comités, au sein des partis, voire à d'autres niveaux encore — et s'emploie à conseiller le gouvernement. C'est ainsi que les représentants démocratiquement élus interviennent et font intervenir la population dans le but de définir l'intérêt public.

Le processus budgétaire au parlement

Ces trois rôles interviennent au cours du processus budgétaire. Ils ont été réaménagés ici de manière à suivre le cycle naturel de celui-ci, en commençant par la fonction de représentation et de conseiller du gouvernement.

- *Représentation* : les consultations prébudgétaires: Ces consultations ne sont devenues une composante expresse du processus budgétaire au Canada que depuis le milieu des années 1990. Le budget devenant de plus en plus important, il devenait impératif que les parlementaires axent plus directement leur attention sur cette activité. Même si ce sont les consultations du Comité des finances de la Chambre des communes qui en constituent le volet le plus visible, d'autres comités étudient eux aussi les dossiers de politique publique et formulent des recommandations à caractère budgétaire. Les députés en font de même à titre individuel ainsi qu'au sein de leur caucus respectif.
- *Octroi de moyens d'action : approbation du budget et crédits* : Les procédures régissant le débat sur le budget et l'adoption de celui-ci sont beaucoup plus anciennes. Un élément clé, l'octroi des ressources à des fins bien précises — les « crédits » dans le language parlementaire — a une longue histoire, qui remonte à la Magna Carta. Le Règlement de la Chambre des communes précise les moindres étapes que doit suivre le débat sur le budget et l'approbation des crédits. La façon dont le gouvernement doit fournir l'information pertinente et la forme que doivent revêtir ses propositions sont également fixées par une série de conventions.
- *Examen : l'imputabilité des résultats* : Certains observateurs considèrent que pratiquement toutes les activités du parlement sont des exercices d'imputabilité. Il est évident que la période des questions et les journées réservées à l'opposition sont des vecteurs de contrôle importants, mais

elles sont rarement axées sur des questions budgétaires. Un examen efficace des résultats produits par un programme exige une étude fouillée — une fonction qui a été déléguée aux comités permanents. Dans le cas des finances et de la gestion, les comités sont épaulés par le Bureau du vérificateur général.

Comme on vient de le constater, c'est essentiellement par les comités que le parlement intervient dans le processus budgétaire. Par conséquent, le travail des comités sera une source d'information majeure pour analyser les trois rôles.

Consultation prébudgétaire

Le processus prébudgétaire permet de mettre à l'avant-scène le rôle consultatif et la fonction de conseiller assumés par le parlement. C'est à ce stade que le parlement aide à définir l'intérêt public et l'agenda des politiques publiques. Étant, dans notre système de gouvernance, l'institution la plus représentative, mais aussi la plus légitime sur le plan démocratique, le parlement est en mesure de jouer un rôle important dans l'interprétation de l'évolution de notre société et dans l'évaluation de l'efficacité de la politique gouvernementale, et de délibérer sur ces questions. Ce faisant, il dispose d'une perspective éclairée sur le calendrier d'action et sur les dossiers importants appellant l'attention du gouvernement. En consultant ouvertement les citoyens pour ce faire, il ajoute encore à la qualité et à la légitimité de sa perspective de ce que constitue l'intérêt public.

Il importe de noter que ces consultations et délibérations du parlement ne réduisent en rien le rôle de l'exécutif. Dans notre système, le budget doit être celui du gouvernement, et c'est celui-ci qui doit en assumer l'entière responsabilité. C'est l'exécutif qui décide quels conseils il suivra. Et c'est aussi l'exécutif qui peut expliquer pourquoi il a rejeté certaines propositions, tout comme les partis d'opposition et autres intervenants peuvent expliquer pourquoi ils sont en désaccord avec le gouvernement. C'est lorsque le parlement s'emploie ainsi, de façon visible et active, à délibérer de ces questions qu'il joue son rôle de représentation — peu importe si les conseils qu'il donne sont suivis ou non.

Les consultations très larges conduites par le Comité des finances sont la partie la plus visible de la participation du parlement au processus prébudgétaire. Toutefois, le travail de consultation des citoyens effectué par les députés dans d'autres comités et dans d'autres lieux en vue de définir l'intérêt public et recommander des changements aux programmes et aux dépenses de l'État est également important. La période prébudgétaire permet de regrouper de manière

efficace les différentes recommandations des comités, des recommandations qui prennent également en considération les grands enjeux économiques et les implications financières.

Jusqu'en 1993, la préparation du budget par le ministre des Finances se faisait dans le plus grand secret, peut-être parce que les budgets étaient jusque-là surtout axés sur des mesures fiscales. À compter de ce moment, le budget a de plus en plus servi à limiter et à diriger les dépenses. Le ministre des Finances a élargi le processus de consultation prébudgétaire, dévoilé les sources des données qu'il utilise pour faire ses prévisions économiques et chargé le Comité permanent des finances de la Chambre des communes de consulter les Canadiens sur les questions budgétaires. Simultanément, les différents présidents du Conseil du Trésor ont multiplié les initiatives destinées à améliorer l'information fournie par les ministères sur les résultats attendus, sur l'adéquation entre ces résultats et les dépenses prévues et sur les résultats réellement obtenus.

Les consultations prébudgétaires du Comité des finances

Il ne fait aucun doute que les audiences sur le budget conduites par le comité des Finances sont une innovation positive. Au cours de l'exercice de 2001, près de 250 groupes et particuliers ont ainsi été consultés. Et même si les recommandations du comité et le budget qui allait suivre étaient remarquablement convergents, il faut se garder d'accorder trop d'importance à cette coïncidence entre les recommandations du comité et les actions subséquentes du gouvernement. En l'occurrence, les grandes lignes des intentions gouvernementales étaient déjà raisonnablement bien connues, et il n'existe pas de rapport automatique entre ce que le comité entend et ce qu'il recommande.

Plus important encore, le travail du comité semble permettre au citoyen de mieux comprendre à la fois le programme gouvernemental et les intérêts du public. Comparativement aux expériences passées, le public canadien semble aujourd'hui mieux comprendre les budgets. Et, même si ceci est le produit de plusieurs facteurs, les efforts du parlement sont presque certainement un apport positif.

Le travail de consultation prébudgétaire effectué par le Comité des finances porte principalement sur les dépenses agrégées, la politique fiscale et la question des déficits et des excédents, plutôt que sur le détail des crédits accordés à chaque ministère ou les résultats précis que ceux-ci cherchent à obtenir. Même si une quantité considérable d'information sur les programmes proprement dits est produite par les consultations du comité des Finances, ce sont généralement les études des comités permanents compétents qui constituent la principale source d'information sur les détails du budget.

Les études des comités

En 2001, 19 rapports de comités présentaient des connotations budgétaires, en ce sens que ces comités formulaient des recommandations qui demandaient une modification des ressources ou des résultats[2]. Six de ces rapports contenaient des recommandations qui, tout en proposant de nouvelles initiatives publiques, pouvaient vraisemblablement être concrétisées dans le cadre budgétaire existant, dans la mesure où elles concernaient davantage les résultats et la façon dont les ressources étaient utilisées que l'affectation proprement dite des ressources. Le rapport du Comité des finances et 12 autres rapports recommandaient soit des dépenses supplémentaires, soit de nouvelles initiatives qui en auraient entraînées.

Il importe de noter que la majorité de ces 19 rapports n'ont pas été déposés pendant la période prébudgétaire, et qu'ils ne semblent pas avoir été rédigés dans une perspective directement budgétaire. Ainsi, plusieurs de ces rapports portent également sur la question du contrôle. Par contre, ils contiennent des recommandations qui, si elles étaient retenues, auraient pour effet de modifier soit les résultats prévus, soit les ressources proposées dans le budget et dans les prévisions budgétaires. C'est pour cette raison que nous décrivons ici la teneur de ces rapports et l'information utilisée par les comités.

L'essence des décisions budgétaires consiste à trouver le meilleur ensemble possible de résultats correspondant à la fois aux intérêts publics du moment et à la capacité financière existante. Par conséquent, une information qui met en parallèle les coûts et les résultats et montre en quoi les résultats produits par les programmes coïncident avec les conditions sociales existantes est particulièrement pertinente. C'est sous cet angle que nous avons examiné les rapports des comités.

Douze des 19 études commencent par un examen des conditions sociales ou de leur évolution récente. Certaines passent directement de cette analyse aux recommandations; d'autres examinent plus ou moins en détail les programmes et la politique du gouvernement. Dans presque tous les cas, elles signalent la nécessité de prendre des mesures supplémentaires, c'est-à-dire de créer ou d'élargir des programmes. Les sept autres études commencent par un survol des programmes existants et s'emploient à en analyser l'utilité et l'efficacité par rapport aux engagements du gouvernement ou aux conditions sociales du moment. Trois de ces sept études poursuivent en proposant un élargissement notable des programmes concernés.

La méthode employée pour menée les différentes études semblent influer sur leur propension à recommander un élargissement des programmes ou une augmentation des dépenses. Celles dans lesquelles les conditions sociales étaient le pôle dominant recommandaient souvent l'élargissement des pro-

grammes ou une augmentation des dépenses, alors que celles qui étaient axées sur les programmes et leur efficacité avaient autant tendance à recommander une amélioration des programmes qu'un élargissement de ceux-ci. Même si ceci ne représente peut-être pas une tendance, le Comité des finances a recommandé aux comités de filtrer leurs recommandations à l'aune des « six questions » proposées dans l'Examen des programmes de 1994-1995, en l'occurrence l'intérêt public, le rôle du gouvernement, le fédéralisme, les partenariats, l'efficience et la capacité financière.

Parmi toutes les études, seulement quelques-unes examinent aussi bien les résultats que les ressources, ou se prononcent sur l'efficacité des programmes gouvernementaux. Les rapports sur les plans et le rendement des ministères auraient été une source d'information possible à ce sujet, mais les 19 rapports d'étude ne mentionnent que rarement les avoir consultés. Pour en avoir discuté avec certains membres de comités, nous pouvons affirmer que, même s'ils connaissent l'existence de ces rapports, il est rare qu'ils les considèrent comme une source d'information commode pour les études des comités. Cela tient peut-être à la nature de leurs études, à certaines faiblesses de ces rapports, ou encore à un personnel de recherche insuffisant.

Les rapports du vérificateur général sont une autre source d'information possible. Bien que ce dernier s'intéresse surtout à la gestion financière et administrative, par opposition à l'utilité ou à l'efficacité des programmes, les comités utilisent néanmoins ses rapports pour leurs études. Ainsi, son témoignage occupe-t-il une place prépondérante dans le *Troisième rapport* du Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants. Le Bureau du vérificateur général figure également sur la liste des témoins entendus dans le cadre de trois autres rapports d'étude.

La participation des citoyens est un autre facteur important. Dix-sept des 20 rapports d'étude donnent la liste des organismes et des particuliers consultés pendant les audiences. En tout, 600 organisations et 37 particuliers ont ainsi été consultés. Et quoique les organisations consultées soient parfois les mêmes, les études conduites par les comités font manifestement intervenir de nombreux citoyens. Certains députés ont fait remarquer qu'il leur arrivait souvent d'entendre les mêmes messages de la part des mêmes groupes d'intérêts demandant à être entendus, ce qui porte à s'interroger sur la représentativité des points de vue exprimés devant les comités.

Enfin, il y a la question de la qualité des délibérations et de la recherche d'un consensus au sein des comités. Bien que la plupart des participants et des observateurs critiquent la qualité des débats en comité, il n'existe pas de consensus quant à la méthode appropriée pour évaluer cette dimension de leur travail.

Ce qu'il est possible de mesurer, c'est le nombre croissant de rapports minoritaires et le recours de plus en plus fréquent à la formule de la table ronde pour entendre des témoins. Outre le fait qu'elles permettent de faire comparaître davantage de témoins, les tables rondes offrent une plus grande palette d'opinions et favorisent le débat en comité. Par ailleurs, les rapports minoritaires et la tendance de plus en plus marquée à ne plus faire valoir les différences d'opinions dans les rapports semblent attester du déclin de la fonction délibérante et de la recherche d'un consensus.

Il importe de souligner que les constats qui précèdent ne sont pas une critique de la qualité ou de la valeur des rapports d'étude: ils mettent simplement en exergue le type d'information qu'on trouve dans les rapports par rapport à celui qui est nécessaire dans les délibérations sur le budget. Lorsqu'un comité veut, par le truchement d'une étude, tenter d'influencer les décisions à caractère budgétaire, c'est le genre d'observation qu'il doit prendre en considération.

Analyse et indicateurs

Il est clair que plusieurs choses fonctionnent bien et d'autres moins bien. Dans les paragraphes qui suivent nous nous attarderons à la façon dont le parlement arrive à a) faire participer les citoyens à la définition de leurs intérêts; b) débattre et à synthétiser leurs opinions; c) mettre en évidence les points de vue divergents; d) présenter des conclusions concernant les questions budgétaires; et e) agencer le travail de ses comités de manière à produire une perspective équilibrée et représentative.

Faire participer les Canadiens à la définition des priorités d'intérêt public : Les députés consacrent énormément d'énergie à écouter leurs commettants. L'un des points forts des études des comités tient à ce que ceux-ci sont à l'écoute des citoyens et de leurs organisations. Malgré tout, par rapport aux attentes des Canadiens, cette ouverture ne semble pas suffisante; ce fossé toutefois, est peut-être inévitable. Un certain nombre de députés ont néanmoins le sentiment que la gamme d'outils à leur disposition est insuffisante, surtout lorsqu'on songe aux possibilités offertes par les technologies modernes.

Débattre et synthétiser : Une des caractéristiques fondamentales de la représentation est la fonction délibérante — parler, écouter et répondre — qui permet d'exposer des priorités et de chercher des consensus ou encore, si cela n'est pas possible, d'expliciter les enjeux. Dans un pays aussi vaste et divers que le Canada, il est primordial de disposer d'un tel corps qui jouisse d'une certaine légitimité et qui soit représentatif, pour aider à définir l'intérêt commun d'une manière transparente. Il est rare que les débats à la Chambre des communes rem-

plissent cette fonction. Les comités par contre peuvent jouer un tel rôle — et ils le font parfois — mais malheureusement, cela passe souvent inaperçu. Les médias ne s'intéressent plus guère à ce que font les comités, et ce n'est que depuis peu de temps qu'une seconde salle de comité est équipée pour la télédiffusion. Par ailleurs, plusieurs députés ont fait remarquer que les comités semblent désormais accorder moins d'attention qu'auparavant à la recherche d'un consensus. Les caucus des partis s'emploient bien à trouver des terrains d'entente, mais ils sont forcément moins représentatifs, et leurs délibérations ne se déroulent pas en public.

Visibilité des différences et des options : En démocratie, on considère que les différences d'opinion sont chose normale et qu'elles sont importantes pour un débat public. La recherche d'un consensus s'accompagne toujours de la révélation de ces différences. Les divergences d'opinion entre les partis sont bien visibles à la Chambre des communes et elles le sont de plus en plus aux comités, surtout en raison de la multiplication des rapports minoritaires. Toutefois, ces rapports minoritaires peuvent être perçus comme des instruments de marketing plutôt que comme l'expression de véritables intérêts divergents au sein de la population. En exposant les différences de vues dans un rapport unanime — ce qui se faisait jadis plus couramment — les comités pourraient mettre en lumière à la fois les terrains d'entente et les éléments de désaccord.

Pertinence des études de comité pour les questions budgétaires : Il importe de savoir dans quelle mesure les comités étudient les rapports entre les programmes et les conditions sociales tout en analysant les rapports entre les ressources et les résultats. Bien que les comités accordent énormément d'attention à l'évolution des conditions sociales, ils n'examinent pas de manière rigoureuse les programmes ou leur efficacité. De plus, les comités n'ont que rarement recours aux informations publiées par les ministères au sujet de leurs résultats, ce qui pourrait pourtant les aider à faire cet examen. Ils ne font pas non plus de recommandations précises visant à améliorer cette source d'informations potentiellement importante.

Coordonner les études des comités : Le processus de budgétisation est horizontal, tout comme le sont les intérêts des citoyens. Or, les comités ont plutôt tendance à étudier un dossier dans l'optique d'un ministère ou d'une agence, de manière verticale. Cet indicateur évalue les pratiques en vue de produire des conseils en matière budgétaire qui soient plus intégrés et mieux équilibrés. La chronologie et la nature des recommandations contenues dans les rapports des comités révèlent que seulement six comités ont fait en sorte de déposer leurs rapports pour que cette sortie coïncident avec la période prébudgétaire. La plupart de ces rapports portaient sur des questions entourant les événements du 11 sep-

tembre, et leurs recommandations étaient plutôt consistantes. Les événements en question ont, pendant un certain temps, intensifié la consultation entre les présidents des différents comités qui étudiaient des questions apparentées. Cela porte à penser qu'une amélioration des liens formels entre les comités qui étudient des questions budgétaires permettrait à ceux-ci d'aligner leurs recommandations et d'offrir un ensemble plus représentatif. On pourrait également en déduire que la coordination qui s'est effectuée pendant un certain temps après le 11 septembre pourrait être un modèle à suivre.

Octroi de moyens d'action au gouvernement

L'octroi de moyens d'action au gouvernement et l'examen des activités de celui-ci sont, d'une certaine façon, le reflet l'un de l'autre. Le parlement donne au gouvernement le pouvoir et les ressources nécessaires pour faire certaines choses, et il examine ensuite ce que le gouvernement fait de ces pouvoirs et de ses ressources.

L'octroi de moyens d'action est analogue, en gestion, à la création d'un « cadre de contrôle », c'est-à-dire tout ce que nous faisons pour nous assurer que ceux à qui nous confions des pouvoirs et des ressources utilisent bien ceux-ci comme nous l'avions voulu. Il peut s'agir, par exemple, de documenter les résultats à atteindre, d'exiger des données sur les progrès, ou encore de fixer des limites aux ressources à utiliser pour telle ou telle activité. L'établissement d'un « cadre parlementaire de contrôle financier » est une entreprise complexe puisque, outre le processus budgétaire et l'octroi des crédits, il comprend aussi les pouvoirs de dépenser contenus dans les lois ordinaires (à l'heure actuelle, plus de 60 p. 100 des dépenses annuelles sont autorisées de cette façon). Des dispositions législatives à caractère administratif, comme la Loi sur la gestion des finances publiques, prescrivent des mécanismes de contrôle, des balises obligatoires, ainsi que des rapports à produire. Pour rester dans l'optique du processus budgétaire, nous allons exclure ces éléments plus généraux de notre analyse.

Ce qui demeure donc, ce sont les activités parlementaires concernant l'approbation du budget, l'examen des prévisions budgétaires et les crédits. L'examen du budget par la Chambre est encadré de manière explicite par une procédure bien établie. Il y a ainsi les discours prononcés par les chefs des différents partis que les médias suivent avec beaucoup d'attention. Tout citoyen intéressé par le budget peut facilement en connaître le contenu, le contexte social et les différentes options. De même, les modifications apportées au régime fiscal affectent un grand nombre de citoyens, et elles mobilisent aussi une attention consi-

dérable. Les dispositions imposant des rapports sur les résultats financiers assurent également une très grande visibilité.

L'octroi au gouvernement de moyens d'action au niveau des ministères et des programmes se fait de façon beaucoup moins visible. Dans les prévisions budgétaires, le gouvernement offre une somme considérable d'informations dont les principaux volets sont :

- sommaire des dépenses prévues et des ressources demandées pour tous les ministères et programmes pour l'année suivante;
- plus de quatre-vingt rapports ministériels présentant leurs plans triennaux, avec une série de données sur les résultats, les dépenses et la façon dont ils se proposent d'atteindre leurs objectifs et de mesurer les résultats; et
- un rapport annuel sur les sociétés d'État et les autres intérêts commerciaux, ainsi que des rapports sur les plans et le rendement de chacune des sociétés d'État.

En outre, le gouvernement propose chaque année jusqu'à trois séries de budgets supplémentaires afin de préciser davantage ses plans de dépenses.

Toute cette documentation expose les plans du gouvernement pour répondre à l'intérêt public conformément aux intentions budgétaires d'ensemble. Pour sa part, le parlement est censé comprendre les plans, y consentir ou proposer des changements, et obtenir les assurances nécessaires en ce qui concerne les dispositions qui lui permettent de contrôler l'usage que le gouvernement fait des deniers publics.

Une difficulté que présentent les parlements de type britannique est que souvent, les propositions de dépenses contenues dans les budgets y sont considérées comme des questions de confiance, de sorte que le rejet d'une disposition budgétaire par le parlement entraîne la chute du gouvernement. Par conséquent, l'ampleur des modifications apportées aux prévisions de dépenses pendant le processus d'examen du budget ne serait pas un bon indicateur de rendement. Par contre, d'autres éléments du contrôle parlementaire comme l'information nécessaire pour attester des résultats obtenus n'ont pas été traités de la même manière. Dans certains cas, le gouvernement a demandé au parlement de se prononcer sur des questions de ce genre.

Une autre caractéristique à signaler est la complexité de la documentation. Il y a, au gouvernement fédéral, plus de 80 ministères et organismes différents qui ont chacun leurs programmes distincts. Le tout représente, dans le budget principal des dépenses, plus de 200 crédits. Il faut ajouter à cela différentes périodes budgétaires et les budgets supplémentaires, ainsi que plusieurs milliers de pages de documents. Dans le meilleur des cas, ce niveau de détail pourrait uniquement être étudié dans les comités auxquels les prévisions budgétaires sont

automatiquement soumises avec la documentation correspondante. Par conséquent, l'efficacité du parlement peut être jugée d'après la manière dont les comités se tire de cet exercice. Ce processus est appelé « l'examen des crédits ».

La participation des comités à l'examen des crédits

Les procédures régissant l'examen des crédits contraignent le parlement à respecter un échéancier rigoureux. Lorsqu'un comité ne rend pas son rapport à temps — pour le 31 mai — il est réputé l'avoir fait. Les ministres invités à comparaître devant les comités pour y défendre leurs budgets sont censés accepter, et souvent ils le font. Par contre, les députés et d'autres observateurs font valoir que les débats aux comités, surtout lorsqu'un ministre comparaît, ont souvent tendance à s'écarter du sujet, les programmes du ministère, pour porter plutôt sur des questions opérationnelles ou de politique locale. Ces audiences permettent rarement aux comités de mieux comprendre les résultats escomptés, les coûts correspondants, voire l'adéquation entre ces résultats et le programme gouvernemental.

En 2001, 10 rapports de comités ont été déposés dans le cadre du processus d'examen des budgets et des crédits. Un seul d'entre eux portait sur un rapport de rendement (voir plus loin). Des neuf autres rapports concernant directement les budgets, tous sauf un étaient des rapports de principe qui ne comptaient aucune recommandation. Le seul rapport réellement pertinent résumait des informations extraites d'anciennes études conduites par le comité et reformulait une série de recommandations antérieures qui préconisaient de modifier les plans du ministère, mais pas son budget pour l'année en cours.

Par conséquent, l'activité des comités contribue fort peu à mieux faire comprendre les plans du gouvernement ou à déterminer comment informer le mieux possible le parlement au sujet des ressources qu'il accorde. Quant aux votes sur les crédits qui ont lieu à la Chambre, ils n'ajoutent pas grand chose de plus.

Ces constats ne devraient pas nous étonner. Comme le signale le rapport Catterall-Williams (*L'étude des crédits: boucler la boucle du contrôle*, 51ième rapport, 35ième Législature, Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre), c'est là un domaine dans lequel l'efficacité du parlement est très faible. Les explications données à ce sujet font généralement valoir que les procédures relatives à l'examen des crédits ne donnent pas aux députés la possibilité d'exercer une quelconque influence, et que l'information et le processus sont trop complexes pour pouvoir être bien compris.

Une initiative récente qui permet au chef de l'Opposition de choisir deux postes budgétaires qui sont alors débattus à la Chambre même, pendant un ma-

ximum de cinq heures, pourrait produire un surcroît de visibilité, et donc attirer davantage l'attention des comités. Mais étant donné les raisons avancées pour expliquer la relative inattention, cette mesure ne semblerait pas être suffisante. Par contre, la mise en œuvre de certaines recommandations du rapport Catterall-Williams pourrait avoir une certaine influence. Ainsi, la création d'un comité de la Chambre ou d'un organisme chargé de superviser le processus d'examen des crédits et de travailler avec le gouvernement afin de rendre plus accessible le cadre du contrôle financier exercé par le parlement pourrait finir par entraîner des changements plus profonds. Il a également été suggéré d'encourager les comités à inviter le vérificateur général à leur offrir des séances d'information lorsqu'ils sont appelés à étudier les budgets des ministères.

Analyse et indicateurs

Sauf pour les questions à caractère macro-fiscal, le rôle joué par le parlement en ce qui concerne l'octroi des moyens d'action dans le cadre du processus budgétaire semble particulièrement faible.

Le contrôle macro-fiscal : Malgré certaines interrogations, par exemple sur l'intérêt d'utiliser des prévisions très conservatrices en matière fiscale, le parlement et les partis politiques accordent de l'attention au budget, et le niveau d'intervention du public semble assez bon.

Le cadre de contrôle des programmes : L'examen des crédits permet de définir les activités pour lesquelles le parlement octroie des ressources, mais également les buts et les façons dont les ministères peuvent utiliser celles-ci. Lorsqu'ils examinent les crédits, les comités peuvent préciser le genre d'informations dont ils aimeraient disposer pour porter un jugement sur l'efficacité et la nécessité des dépenses proposées. Les comités peuvent également exercer une influence sur le cadre de contrôle par l'examen qu'ils font des prévisions budgétaires. Ces deux mécanismes représentent le cadre de contrôle du parlement. Même si de nombreuses faiblesses ont été signalées plus haut, il importe cependant de noter certains points forts potentiels. Le gouvernement produit une somme d'informations considérable. Il y a plus de 200 votes à la Chambre qui autorisent le tiers environ des dépenses annuelles totales du gouvernement, et il est prévu que le parlement puisse jouer un rôle encore plus actif s'il le souhaite. Toutefois, du point de vue du contrôle démocratique, l'élément dominant est que les députés ne s'emploient ni à comprendre les plans proposés par le gouvernement, ni à exercer leur influence de cette façon.

La transparence de l'examen du budget et des crédits : Les députés rappellent sans cesse la complexité à la fois du processus et de la documentation à l'appui. L'un et l'autre sont pour eux quasiment inextricables. Or, un mode de contrôle trop complexe et qui échappe à l'entendement n'apporte rien au contrôle démocratique.

Contrôle

La période des questions est souvent considérée comme le principal mode de contrôle du parlement. Tout en étant importante, elle porte néanmoins rarement sur des décisions budgétaires ou sur l'exécution du budget, mais plutôt sur des questions d'ordre administratif et opérationnel, sur les activités des ministères et les dossiers mis en lumière par les médias.

Le second élément de contrôle le plus visibile est le travail du vérificateur général et du Comité des comptes publics. Le premier vérifie la conformité avec le cadre de contrôle financier imposé par le parlement, il se prononce sur la qualité des rapports de résultat produits par le gouvernement et il signale les domaines où le gouvernement n'a pas accordé une attention suffisante à l'optimisation des ressources. Le vérificateur général est redevable au parlement, il agit en toute indépendance du gouvernement et il dispose des moyens nécessaires pour entreprendre des études approfondies. Ses rapports sont d'autant plus visibles et ils ont d'autant plus d'impact qu'ils sont étudiés ensuite par le Comité des comptes publics.

Le travail du vérificateur général et du Comité des comptes publics est au centre même du processus parlementaire de contrôle budgétaire. En revanche, ce processus ne touche pas à deux questions pourtant essentielles à l'examen du budget: l'efficacité des programmes par rapport aux objectifs du gouvernement et la nécessité ainsi que la priorité des programmes par rapport à l'évolution des conditions sociales.

Les questions concernant l'efficacité et les priorités exigent d'être étudiées de façon approfondie par un comité de manière à parvenir à bien comprendre :

a) les dépenses, les résultats escomptés et réels, et la manière dont les ministères et organismes établissent les programmes;
b) les programmes (complémentaires ou opposés) des autres ministères; et
c) les conditions sociales qui rendent ces programmes nécessaires, ainsi que l'évolution de ces conditions.

Les opinions des citoyens en tant que contribuables, utilisateurs et bénéficiaires sont, tout comme les médias, une source précieuse d'informations sur l'efficacité des programmes. Le gouvernement est lui-même une autre source d'informations utile et on peut le consulter directement, électroniquement ou via les rapports qu'ils préparent. Les sites Web et les nouveaux rapports de rendement préparés par les ministères constituent sans doute les changements les plus importants à survenir à ce chapitre au cours des dernières années. De plus, le gouvernement publie un rapport contenant des informations à jour sur l'évolution des conditions sociales en même temps qu'il dépose les rapports de rendement ministériels. En 2001, ce rapport comparait pour la première fois la per-

formance du Canada à celle d'autres pays.[3] Ce rapport nomme également certains des programmes qui influent sur la performance de chaque secteur examiné.

Les comités permanents

Les comités peuvent examiner les résultats budgétaires sous quatre angles différents :

a) en étudiant les comptes publics annuels du Canada et les rapports du vérificateur général (habituellement par le Comité permanent des comptes publics);

b) en étudiant les plans et les budgets des ministères, ainsi que leurs budgets supplémentaires;

c) en étudiant les rapports de rendement des ministères; et

d) en conduisant des études approfondies sur les politiques et les programmes.

Comme nous l'avons déjà signalé, le Comité des comptes publics est fort actif et, en règle générale, on considère qu'il s'acquitte efficacement de sa fonction de contrôle. Le travail qu'il effectue, tout comme celui du vérificateur général, semble, malgré certaines critiques occasionnelles, être extrêmement utile et être considéré comme tel.

L'étude des budgets par les comités dans le cadre de l'examen des crédits n'est pas efficace, nous l'avons dit plus haut, et à l'heure actuelle, il n'apporte pas grand chose au processus de contrôle.

Le dépôt des rapports de rendement des ministères qui survient chaque automne donne l'occasion aux comités d'examiner de près l'efficacité des programmes des ministères. C'est l'une des raisons pour lesquelles ces rapports ont été introduits à la fin des années 1990. Un seul rapport de rendement, celui du Bureau du vérificateur général, a été étudié — par le Comité des comptes publics — et a fait l'objet d'un rapport en 2001. Suite à son étude, le comité a précisé le genre d'informations sur le rendement qui, à son avis, pourraient aider à la fois le vérificateur général et le parlement à mieux évaluer l'efficacité du bureau. Quelques comités avaient déjà conduit des analyses de ce genre par le passé, quoique de façon moins approfondie, mais dans l'ensemble, ces exercices sont rares.

Le dernier mode d'examen est l'étude approfondie d'un dossier. Sur les 20 études déjà signalées, la moitié environ concernaient des questions liées à l'efficacité d'un programme. Par exemple, l'étude de l'infrastructure maritime (le programme des ports pour petites embarcations) effectuée par le Comité permanent des pêches et océans a porté sur la concrétisation des engagements pris par le gouvernement. Le Comité permanent de la défense nationale et des affaires des anciens combattants a pour sa part examiné l'état de préparation des forces armées canadiennes dans le nouveau contexte de la sécurité en étudiant à la fois

l'efficacité dans la conjoncture antérieure et les changements sociaux qui ont découlé de l'attentat contre le World Trade Center.

Les comités participent, grâce à leurs études, à la fonction de contrôle; la question de l'envergure et de l'efficacité des examens de ce genre demeure toutefois entière. Il est plus facile d'évaluer la première. Sur les 14 comités qui ont pour mandat d'examiner des ministères et des programmes, cinq seulement ont soumis en 2001 des rapports portant de façon notable sur le rendement de certains programmes, et pour seulement trois d'entre eux peut-on dire que la dimension « évaluation » constituait un élément important.

La qualité — du point de vue du contrôle — des études est plus ardue à décrire. La plupart d'entre elles sont fondées sur des audiences où les témoins entendus sont issus du gouvernement et de l'extérieur, la plupart décrivent les activités de ministères et débouchent sur des recommandations visant à modifier ou à élargir des programmes qui existent déjà. Par ailleurs, quelques-unes parlent de l'efficacité des programmes existants, sans pour autant proposer d'y ajouter quoi que ce soit. Et lorsqu'elles préconisent de nouvelles activités, elles n'identifient pas celles qui n'ont qu'une valeur limitée et qui devraient, selon le comité, être remplacées ou réduites si jamais on ne parvenait pas à trouver les ressources nécessaires. En ce sens, les études des comités n'arrivent pas à évaluer l'efficacité des programmes en cours. De plus, on ne trouve dans les rapports que peu d'éléments indiquant que le comité a tenu compte des explications du ministère — son rapport de rendement — pas plus que le genre d'informations dont il aurait besoin pour se prononcer sur l'efficacité et le niveau de priorité des programmes.

Analyse et indicateurs

Même si la fonction de contrôle appelle une attention et un niveau d'activité considérables de la part du parlement, elle comporte manifestement de graves lacunes.

L'efficacité macro-fiscale : C'est le domaine qui, probablement à cause de son importance et de l'intérêt qu'il suscite dans les médias, retient particulièrement l'attention du parlement, et où les positions divergentes des partis sont les plus manifestes.

L'efficacité administrative/financière : Ce domaine fait également l'objet d'une grande attention, probablement à cause de l'existence de rapports émanant d'un organe de contrôle respecté et bien outillé (le Bureau du vérificateur général), mais aussi parce que c'est une source d'informations embarrassantes pour le gouvernement en cas de mauvaise gestion. C'est là aussi où les différences partisanes sont les moins apparentes.

L'efficacité des programmes : C'est ici que se discutent les questions complexes d'efficacité des programmes et de la pertinence des programmes relativement à l'évolution des conditions sociales. Même si quelques comités accordent une attention considérable à l'examen de l'efficacité et du degré de priorité des programmes, le résultat de ces efforts pour le parlement dans son ensemble ne peut être qualifié que de maigre. Il est évident que les comités ne se soucient que de façon limitée de parvenir à comprendre comment les programmes sont censés produire des résultats et comment les ministères s'y prennent pour y arriver.

Observations au sujet des indicateurs et de l'efficacité

Les indicateurs utilisés dans ce rapport sont issus de nos discussions avec des députés et d'autres observateurs avertis. En d'autres termes, ce que les gens pensent et disent au sujet de l'efficacité est l'élément qui a joué un rôle prépondérant dans le choix des indicateurs. Il aurait été possible de procéder autrement. Il existe une riche bibliographie sur les indicateurs de rendement démocratique et de gouvernance. En utilisant le concept d'« écologie de la gouvernance », le Centre parlementaire a effectué une analyse qui explore les relations entre les institutions et à partir de laquelle il a défini trois grands indicateurs permettant de mesurer l'efficacité d'un parlement : l'imputabilité, la transparence et la participation[4].

Un seul des onze indicateurs utilisés dans cette étude s'inscrit mal dans cette structure, la corrélation entre les études des comités. Or, les constats généraux ne changeraient pas de façon appréciable si on ne tenait pas compte de cet indicateur, et les rapports horizontaux entre les comités sont importants. Le bien-être des citoyens n'est pas segmenté comme l'organisation des ministères et des services. Par conséquent, il faut que les comités partent d'une perspective générale pour pouvoir conduire leurs études en gardant les intérêts des citoyens à l'esprit. De nombreux députés ont fait valoir que l'absence de rapports horizontaux faisait obstacle à leur travail. Cette opinion est d'ailleurs un thème central de *Vision commune*, le 4ième rapport (37ième Législature) du Comité permanent du développement des ressources humaines et de la condition des personnes handicapées.

Les 11 indicateurs de ce rapport sont beaucoup plus axés sur l'imputabilité et la transparence que sur la participation. Cela est peut-être attribuable à l'envergure du champ d'étude en cause, soit le processus budgétaire. D'autres éléments de

la gouvernance, par exemple le mode de sélection des députés — le système électoral — s'intéresseraient plus directement à la participation. Quoi qu'il en soit, cela montre bien que le choix des indicateurs est loin d'être une science exacte. Même si des indicateurs communément acceptés et une information digne de foi sont des objectifs éminemment souhaitables, l'expérience démontre l'intérêt qu'il y a à aussi rendre publics les analyses et les jugements préliminaires, à élargir la discussion à d'autres éléments et d'apporter des améliorations en fonction de l'expérience acquise. C'est dans cet esprit que nous proposons ces indicateurs et observations.

Le tableau suivant permet de présenter une vue d'ensemble de l'efficacité. À cette fin, nous avons attribué des coefficients en fonction de l'analyse ci-dessus. Ces chiffres, il importe de le souligner, ont pour seule fonction de permettre une comparaison facile entre les différents indicateurs et ne doivent être interprétés ni comme note de passage, ni comme une note d'échec. Deux autres caractéristiques méritent également d'être signalées: tout d'abord, les coefficients de 1 à 5 (5 étant le meilleur résultat) ont été donnés uniquement à titre comparatif et ne sont pas des résultats absolus. Par conséquent, la moyenne de tous les coefficients est d'environ 3. En second lieu, les indicateurs n'ont vraisemblablement pas tous la même importance, de sorte que leur somme n'aurait aucune signification.

Or, il semble néanmoins y avoir des constantes. L'octroi de moyens d'action, quoique bien précisé dans le Règlement de la Chambre, semble être le rôle qui soit le moins bien rempli en pratique. Le contrôle semble être celui qui est le

Intervention du parlement dans le processus budgétaire : survol comparatif

Rôle	Indicateur de rendement	Coefficient (1-5)
Représenter les intérêts des citoyens	Faire participer les Canadiens à la définition des priorités en matière de politique	3
	Délibération et synthèse	2
	Visibilité des différences	4
	Pertinence des études des comités relativement aux enjeux budgétaires	2
	Corrélation entre les études des comtés	3
Octroyer des moyens d'action au gouvernement	Pouvoir budgétaire d'ensemble	5
	Cadre de contrôle des programmes	2
	Transparence des modes d'examen des crédits	1
Examiner les résultats	Efficacité d'ensemble du budget	5
	Efficacité de la gestion	4
	Établissement des programmes et politiques	1

mieux rempli, sauf dans les domaines importants de l'établissement des priorités et de l'efficacité. La fonction de représentation n'affiche ni point fort, ni point faible particulier, mais plusieurs députés étaient d'avis qu'il était extrêmement important que le parlement fasse intervenir les citoyens — par le truchement des députés agissant individuellement et par celui des comités — et que ce rôle devait être renforcé.

Quoi faire ?

Les indicateurs et les observations présentées suggèrent que le contrôle démocratique, tel qu'il est incarné par le Parlement, ne saurait être pris pour acquis. Même si, en toute vraisemblance, tous les secteurs sont perfectibles, les analyses et les commentaires des députés portent à penser que trois d'entre eux exigent une attention particulière :

Modernisation du cadre de contrôle financier

Le principal problème que pose le cadre de contrôle financier est que le processus d'octroi des moyens d'action au gouvernement par les parlementaires n'intervient pas dans le cadre de l'examen des crédits. Cela est en grande partie attribuable au fait qu'il est virtuellement impossible de comprendre le processus d'examen des crédits et la substance même des pouvoirs qui découlent de ce processus. Pour que le parlement puisse jouer un rôle à cet égard, il faut donner aux députés, pour l'examen des crédits, un cadre de contrôle financier plus facile à comprendre afin qu'ils sachent de façon précise sur quoi ils sont appelés à voter. Le gouvernement s'est dit prêt à travailler avec le parlement dans ce sens, mais il ne s'agit pas simplement d'une question technique: les députés doivent également être parties prenantes au processus.

Renforcement des études des comités

Les comités n'entreprennent pas uniquement des études pour conseiller le gouvernement sur des questions budgétaires ou pour examiner l'efficacité et l'utilité des programmes. Mais dans ces deux domaines, les études des comités sont non seulement importantes, elles semblent représenter, pour le parlement, la seule façon raisonnable de jouer efficacement ces rôles. Par conséquent, il est impératif d'examiner l'administration, le mandat, les ressources et l'efficacité des comités dans la conduite de ces études. Certains membres de comités ont signalé qu'ils s'employaient déjà vigoureusement à améliorer les études en fonction de ces objectifs.

Bien que le bon fonctionnement des comités soit fondamental à l'efficacité du parlement, il est peu étudié. L'apprentissage s'y fait davantage par osmose que par souci délibéré d'améliorer les résultats. Or, au Royaume-Uni chaque comité prépare un rapport de rendement. Le Comité de liaison résume les constats et prépare à son tour un rapport dans lequel il recommande certaines améliorations générales à apporter. Même si toutes ces recommandations ne sont pas nécessairement acceptées, cette formule donne à chaque comité matière à réflexion au sujet de son efficacité et sur la façon de l'améliorer. Plusieurs députés auxquels nous en avons parlé ont jugé que cette idée mériterait d'être étudiée par nos comités.

Tout cela milite pour un mode de gestion plus structuré pour les comités. On pourrait ainsi examiner plusieurs éléments : l'élaboration des programmes de travail des comités, un rééquilibrage des ressources données au comité et à son personnel, la façon dont le personnel se partage entre le président et les membres du comité, la part accordée aux délibérations versus les audiences publiques, l'efficacité des différents types d'audiences publiques et l'utilité des comités itinérants. Même si ces éléments sortent du cadre de notre étude, ils ont été évoqués dans nos discussions avec les députés car ils pourraient tous servir à améliorer l'efficacité des comités.

Participation des citoyens

L'information concernant l'efficacité ne fait pas ressortir aussi clairement la nécessité d'agir sur ce plan. Les intervenants ont néanmoins souvent fait valoir, et non sans une certaine insistance, qu'il était impératif d'améliorer l'interaction entre les députés et les citoyens. Souvent, la crédibilité d'une étude dépend de la façon dont elle reflète précisément et visiblement les opinions des citoyens. De plus, vu les possibilités offertes par les nouvelles technologies de l'information et des communications, les citoyens, ici comme ailleurs, attendent beaucoup plus des consultations avec leurs députés.

Les députés ont un rôle sans égal à jouer pour assurer le lien entre le gouvernement et les citoyens; certains ont le sentiment que ce rôle s'amoindrit, alors que d'autres estiment qu'il faudrait le renforcer. Vu sous l'angle de la gouvernance démocratique, tout ce qui peut renforcer ce lien est également susceptible non seulement d'améliorer les délibérations concernant l'intérêt public, mais aussi de renforcer le rôle que joue le parlement lorsqu'il octroie au gouvernement des moyens d'action et lui fait rendre compte de ses actions.

Élaboration et utilisation des indicateurs de rendement

Les changements suggérés dans les pages qui précèdent sont, à certains égards, à la périphérie d'un problème beaucoup plus fondamental, celui de

mieux comprendre et d'améliorer l'efficacité du parlement. Dans un monde où le changement est considéré comme un phénomène qui n'est ni inévitable, ni impossible, une amélioration consciente et graduelle fondée sur un examen des résultats réels serait une bonne façon de procéder. Notre texte propose certains indicateurs de rendement, il présente des témoignages et des jugements offerts par les participants au sujet des résultats réellement obtenus, et il livre ces constats comme un tout appelant à la réflexion et au débat. Même si bien des choses ne fonctionnent pas très bien au Parlement du Canada, le contraire est tout aussi vrai, et ce qui ne fonctionne pas semble souvent pouvoir être amélioré. Cette enquête propose une manière plus structurée d'évaluer l'efficacité du parlement canadien, sans doute l'institution la plus importante de toute.

1 Symposium international pour les Présidents et Hauts responsables des Commissions budgétaires des pays Membres de l'OCDE (2001).

2 Pour donner un sens des proportions, sur les 141 rapports déposés en 2001 par les comités permanents de la Chambre, 48 portaient surtout sur des questions de procédure, 53 concernaient des projets de loi, 39 intéressaient le budget ou des questions de contrôle financier, et un seul était un rapport provisoire ne contenant aucune recommandation. Sur les 39 rapports d'intérêt budgétaire, 10 concernaient les crédits et les prévisions budgétaires (évoqués dans le corps du texte), 10 autres portaient sur des questions de gestion et d'intendance (et émanaient exclusivement du Comité des comptes publics), et les 19 autres, comme nous l'avons signalé, concernaient des questions qui, si les recommandations avaient été retenues, auraient eu une incidence sur la distribution des ressources dans le budget et sur les résultats produits par celui-ci.

3 *Le rendement du Canada, 2001*, Président du Conseil du Trésor, gouvernement du Canada (2002).

4 Robert Miller (2001).

Références

Miller, Robert. « Parliaments that Work : A Conceptual Framework ». Ottawa : Centre parlementaire, Octobre 2001.

Président du Conseil du Trésor. *Le rendement du Canada, 2001*. Ottawa : Travaux publics et services gouvernementaux, Gouvernement du Canada, 2002.

Symposium international pour les Présidents et Hauts responsables des Commissions budgétaires des pays Membres de l'OCDE. *Renforcer le contrôle du parlement sur l'exécutif: l'évolution du rôle du parlement dans le processus budgétaire*. Paris : OCDE, janvier 2001.

Personnel de recherche de l'IRPP
Hugh Segal (président)
Geneviève Bouchard
Sarah Fortin
Daniel Schwanen
France St-Hilaire

Vice-présidente, opérations
Suzanne Ostiguy McIntyre

Traduction
Michel Mertens

Production
Chantal Létourneau

Graphisme
Schumacher Design

IRPP
1470 rue Peel, bureau 200
Montréal, Québec H3A 1T1
Téléphone : 514-985-2461
Télécopieur : 514-985-2559
Courriel : irpp@irpp.org
Site Web : www.irpp.org